

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARCOS YASUO MORISAKI

**IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU)
E SUA FUNÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PINHAIS – PARANÁ
CONSIDERANDO A PROGRESSIVIDADE NO TEMPO**

CURITIBA

2011

MARCOS YASUO MORISAKI

**IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU)
E SUA FUNÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PINHAIS – PARANÁ
CONSIDERANDO A PROGRESSIVIDADE NO TEMPO**

PROJETO TÉCNICO apresentado à
Universidade Federal do Paraná para
obtenção do título de Especialista em
Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Ms. Laércio Lhoret

CURITIBA

2011

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	01
1.1 APRESENTAÇÃO/PROBLEMÁTICA	02
1.2 JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO	03
2 REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICA	04
3 METODOLOGIA.....	07
4 ORGANIZAÇÃO PÚBLICA.....	08
4.1 DESCRIÇÃO GERAL	08
4.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	09
5. PROPOSTA	11
5.1 DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA.....	12
5.2 PLANO DE IMPLANTAÇÃO.....	16
5.3 RECURSOS.....	17
5.4 RESULTADOS ESPERADOS.....	18
5.5 RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO-CORRETIVAS.....	18
CONCLUSÃO.....	19
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	20

LISTA DE SIGLAS

CAPES	-	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC	-	Código Civil
CF	-	Constituição Federal
CTN	-	Código Tributário Nacional
FINBRA	-	Finanças do Brasil
IPTU	-	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISS	-	Imposto Sobre Serviços
ITBI	-	Imposto sobre Transmissão Intervivos
RC	-	Receitas Correntes
STN	-	Secretaria do Tesouro Nacional

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela minha existência.

Aos meus familiares, pela paciência e apoio.

Ao meu orientador, pelo auxílio nesta monografia.

Aos professores e tutores, pelos ensinamentos.

A todos, pela colaboração neste estudo.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem a finalidade de apresentar o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) como instrumento direcionado para a função social. O trabalho nasceu da necessidade de apresentar à comunidade acadêmica e a sociedade em geral, a importância que o referido imposto representa, seja como fonte de arrecadação municipal, para alavancar recursos e distribuir aos munícipes, com investimentos em Políticas Públicas; como também, servir de instrumento de equilíbrio social, pois cobra-se mais do imóvel maior e mais valioso e menos do imóvel menor e menos valioso, além de exercer como ferramenta social ao isentar do pagamento do IPTU àqueles que realmente necessitam e não podem pagar este tributo.

Entre as diversas formas de obtenção de recursos, destaca-se o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU), uma das espécies de tributo municipal, consagrado na Constituição Federal no art. 156, I, que assim prescreve:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir imposto sobre:

“I – propriedade predial e territorial urbana;”

II – (...)

III – (...)

§ 1.º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, §

4.º, II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Dessa forma, mostra-se relevante a presença da Administração Pública na arrecadação desse tributo, atuando efetivamente nesse controle, como uma das fontes de receitas para que o Município possa prestar serviços à população, seja na saúde, habitação, educação, assistência social, infra-estrutura, vigilância sanitária, entre outros.

Cada Município da Federação é competente para instituir e arrecadar o IPTU, com referência a hipóteses de incidência que ocorram dentro do âmbito de seu território. Tal baliza constitucional veda a validade das Leis de Pessoas Políticas de Direito Público, além dos limites de seu território, do que deflui que as normas jurídicas municipais somente são válidas dentro de seu perímetro urbano; desta forma, só se

admite a aplicação normativa da pessoa política onde o fato gerador efetivamente ocorreu.

1.1 APRESENTAÇÃO/PROBLEMÁTICA

OBJETIVO GERAL DO TRABALHO

Estudar e pesquisar o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU), a partir da Constituição Federal/1988, como fonte de arrecadação municipal, bem como a sua utilização na função social da propriedade.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO TRABALHO

- Analisar a aplicação de sua implantação progressiva como instrumento fundamental para a melhoria e desenvolvimento dos espaços urbanos e sua presença nos 5.564 (cinco mil, quinhentos e sessenta e quatro) municípios brasileiros,¹
- Identificar as propostas que tenha como finalidade o desenvolvimento municipal com funções sociais, a partir do IPTU.
- Levantar novas propostas, , tendo como ponto de partida e referência o Município de Pinhais, localizado na Região Metropolitana de Curitiba, Estado do Paraná.

¹<http://socializandonoticiaseideias.blogspot.com/2011/04/fique-ligado-brasil-tem-5564-municipios.html>. acesso em 30.09.2011.

1.2 JUSTIFICATIVAS DOS OBJETIVOS

O Município de Pinhais tem uma das menores áreas territoriais do Estado, com uma população de aproximadamente 120.000 (cento e vinte Mil) habitantes. Além de possuir uma das mais importantes economias do Estado, o Município vem crescendo a cada ano, necessitando do crescimento vertical, com construções de edifícios. Não é razoável que tenha imóveis desocupados sem finalidade social.

A Constituição Federal de 1988, bem como o Estatuto das Cidades, sob a Lei 10.257/2001 apresenta institutos jurídicos que podem conformar essas propriedades à sua função social, a exemplo do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, sob pena de incidência do IPTU progressivo.

A legislação Municipal de Pinhais, dentro da Lei orgânica, normatiza e estabelece parâmetros para a instituição desse tributo e métodos de avaliação e quantificação para a cobrança do IPTU.

2 REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

O tema IPTU e sua função social é de certa forma, recente, haja vista a normatização a partir da Carta Magna de 1988. Institutos jurídicos, normas e legislação de ordem pública, criada a partir de 2001, dão a exata medida de que se trata de novidade no mundo do direito financeiro e tributário. Para abordar o assunto, este trabalho apresentara e buscara normatizar os conceitos de função social da propriedade urbana, buscando guarida em Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, '(...) isto significa que a propriedade não é a da concepção absoluta, romanística, e sim a propriedade encarada como uma função eminentemente social (...)', no *Direito Administrativo*².

A partir deste conceito, pode-se abstrair que a noção de propriedade sofreu profundas mudanças em sua concepção inicial. A Constituição Federal de 1988 não retira o direito exclusivo do proprietário sobre a coisa, mas exige que o seu uso seja condicionado ao bem-estar geral (art. 182, CF/1988).

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público Municipal, mediante Lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da Lei Federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.”

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 121.

Buscam-se, neste mesmo diapasão, as origens históricas do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, na doutrina de José Jayme de Macedo OLIVEIRA:

“O imposto sobre a propriedade imobiliária nasceu apenas predial no Brasil (décima urbana, imposto sobre prédios), pois só os imóveis urbanos em condições de habitação eram, inicialmente, por ele alcançados. Quanto aos terrenos sem edificações, só depois da Constituição de 1891, passou a existir previsão, com a outorga aos Estados de competência para instituir imposto sobre imóveis edificados ou não, urbanos ou rurais, a qual foi transferida para os Municípios pela Carta de 1934 (ficando o territorial com a União). A partir de então, o IPTU não sofreu modificações no tocante à esfera competencial, tendo a vigente Constituição a ele dedicado o art. 156, I (norma de competência), e, § 1º (progressividade e seletividade de alíquotas), e art. 182, § 4º, II (progressividade no tempo)”.³

Roque Antonio CARRAZA comenta acerca da competência tributária para o lançamento e arrecadação do IPTU:

“Os Municípios têm o direito subjetivo à autonomia e, destarte, ao pleno e livre exercício de suas competências tributárias. Pode, pois, impugnar judicialmente qualquer ato normativo detrimetoso de suas prerrogativas constitucionais, máxime as recebidas para criar o IPTU, o ISS, o ITBI, Taxas e Contribuição de Melhoria e a Contribuição para o custeio do sistema de previdência e assistência social de seus servidores”.⁴

Este tema, no Município de Pinhais, é de grande relevância, pois é uma das principais fontes de arrecadação e, ao mesmo tempo, tendo a previsão legal de oferecer a isenção deste tributo às pessoas reconhecidamente carentes, que cumpre basicamente 04 (quatro) requisitos, quais sejam: a) ser aposentado, pensionista e receber até 1,5 salários mínimos da Previdência Social; b) ter idade mínima de 65 anos; c) possuir lote de no máximo 480 metros e d) área útil de 100 m², no máximo;

³ OLIVEIRA, José Jaime de Macêdo. **Impostos Municipais: ISS, ITBI, IPTU: comentários, doutrina e jurisprudência** - São Paulo: Saraiva, 2009, p. 261.

⁴ CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 18. ed. - São Paulo: Malheiros, 2002, p. 162.

Na prática, muitos munícipes proprietários são beneficiados por essa Lei, beneficiando-se com o não pagamento desse tributo.

Além disso, em abril de 2010, houve uma enchente no Município de Pinhais⁵ causando danos irreparáveis a vários moradores, que ficaram sem abrigo, perdendo móveis, como camas, sofás, geladeiras, entre outros. Diante dessa tragédia, a Administração Municipal ofereceu um desconto de 50% (cinquenta percentual) do IPTU mínimo, no exercício de 2011.

É nessa perspectiva que o presente trabalho tem a pretensão, sem esgotar o assunto, de pesquisar esse tributo, tendo o caráter voltado para Políticas Públicas, cuja finalidade é o bem-estar da população local.

⁵ Este ano, os contribuintes que residem nas áreas atingidas pelos alagamentos que ocorreram em abril de 2010, constantes em relatório elaborado pela defesa civil ou que retiraram o FGTS devido ao decreto de emergência, receberão o desconto no valor de R\$ 58,55, segundo o Gerente de IPTU da Prefeitura de Pinhais. http://www.metropolejornal.com.br/detalhes_noticias.php?codnoticia=1251 acesso em: 28.09.2011.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho utilizará o método lógico-dedutivo, baseando-se na construção doutrinária, posições jurisprudenciais e normativas, sendo analisada a referência do instituto do controle em relação ao serviço público e os princípios que integram o regime jurídico da referida atividade.

A pesquisa bibliográfica sobre o tema se fará por meio de artigos jurídicos, doutrinas, revistas jurídicas, jurisprudências, normas constitucionais e infraconstitucionais será o método de procedimento específico do trabalho em questão.

Também se buscará os alicerces principiológicos que estruturam este tributo, como os Princípios da Legalidade, Impessoalidade, da Segurança Jurídica, da Ampla Defesa e do Contraditório, da Supremacia do Interesse Público, da Anterioridade, em sintonia com os diversos ramos do Direito, como o Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Civil e Processual Civil, Direito Tributário e Financeiro, ou seja, tanto na Constituição Federal como nas Leis Infraconstitucionais, como o Estatuto da Cidade e demais Lei Orgânicas pertinentes à matéria.

Pretende-se, também, apresentar a arrecadação desse tributo a nível nacional, quais os Municípios que mais arrecadam, no Brasil e no âmbito estadual, os Municípios mais fortes em arrecadação no Estado do Paraná. Portanto, vislumbra-se a necessidade de se refletir sobre o seu respectivo alcance no meio acadêmico. A partir da concatenação de diversos dados sobre o tema, pretende-se apresentar possíveis soluções para o desenvolvimento do Município e o bem-estar da população e almejar a finalidade social.

4 A ORGANIZAÇÃO PÚBLICA

4.1 Descrição Geral

O Município de Pinhais está localizado no sul do Estado do Paraná, integrando a Região Metropolitana de Curitiba, tem como atividade econômica industrial, comercial e prestação de serviços. Não possui área agrícola e nem pastoril. O Município, que pertencia a Piraquara até 1992, é um dos mais novos e o menor em extensão do Estado com uma área de 60,92 quilômetros quadrados. É o Município mais próximo do centro da Capital do Estado, pois está apenas a 8,9 quilômetros da região central.⁶

Atualmente,

Pinhais possui a 12ª maior arrecadação do Paraná. Dona de um vasto pólo industrial, com aproximadamente 2.500 (duas mil e quinhentas) empresas, 1.500 (mil e quinhentos) estabelecimentos comerciais, se destaca principalmente na indústria de metal mecânica, plásticos e prestação de serviços. Contando com 15 bairros e inúmeras vilas, Pinhais faz divisa com Colombo, Curitiba, Quatro Barras, São José dos Pinhais e Piraquara. A cidade possui uma população de aproximadamente 112 (cento e doze) mil habitantes. No ano de 2009 foi apontada, segundo dados do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, como a cidade mais desenvolvida na região metropolitana de Curitiba e a terceira do Estado. Outro fator importante é que o Município oferece uma série de incentivos para a atração de empresas com o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico e Sustentável de Pinhais – Proindesp.”⁷

O Poder Executivo Municipal é composto por 12 (doze) secretarias. O órgão responsável pela fiscalização, lançamento e arrecadação é o Departamento de Rendas Imobiliárias, vinculado a Secretaria de Finanças. O IPTU tem vencimento no dia 15 de cada mês, o pagamento pode ser realizado á vista ou em 10 (dez) parcelas, iniciando no mês de fevereiro de cada exercício. A seguir, será apresentado o desempenho desse imposto, na forma de arrecadação, no âmbito nacional e estadual paranaense, no exercício de 2009:

⁶ <http://www.pinhais.pr.gov.br/acidade/perfil/acesso> em: 05.09.2011.

⁷ Idem.

Ranking Nacional e Estadual de Arrecadação de IPTU

Nacional	Município	População	Receitas Correntes (R.C.)	IPTU
1	São Paulo	11.037.593	24.238.361.880,55	3.226.271.058,33
2	Rio de Janeiro	6.186.710	11.089.715.255,20	1.277.320.074,39
3	Belo Horizonte	2.452.617	4.444.966.017,36	431.775.950,50
4	Curitiba	1.851.215	3.820.561.198,89	284.334.830,50
5	Campinas	1.064.669	2.273.405.451,47	282.409.813,53
6	Porto Alegre	1.436.123	3.202.117.528,86	243.203.089,55
7	São Bernardo do Campo	810.979	1.960.065.127,60	200.164.365,69
8	Guarulhos	1.299.283	2.030.712.455,78	199.906.576,01
9	Salvador	2.998.056	2.719.017.266,02	175.459.583,97
10	Santos	417.098	1.151.571.707,77	174.159.435,07
Estadual	Município	População	Receita Corrente (R.C.)	IPTU
2	Londrina	510.707	717.314.432,16	70.146.223,79
3	Maringá	335.511	511.447.322,09	41.413.810,91
4	Ponta Grossa	314.681	328.928.641,22	18.898.521,82
5	Foz do Iguaçu	325.137	405.236.025,82	12.986.995,72
6	São Jose dos Pinhais	279.297	454.968.277,61	12.936.265,49
7	Pinhais	118.319	153.494.217,04	12.683.566,47
8	Cascavel	296.254	314.878.849,06	11.917.807,13
9	Guaratuba	32.806	49.073.346,06	9.187.798,11
10	Colombo	247.268	258.571.068,54	8.888.341,47

FONTE: Finbra 2009/STN

4.2 Diagnóstico da situação-problema

Como qualquer outro Município brasileiro, Pinhais também tem os seus problemas. O Município possui um dos menores territórios do Estado, sua geografia é bastante limitada, assentado em região por onde passam vários rios, sendo uma região de pântanos e, assim, sofrendo constantes alagamentos. Seus habitantes, moradores em casas próximas a esses rios, são vítimas dessas enchentes. Quando ocorre esses desastres ambiental, perdem seus bens móveis e são vitimados com doenças como

leptospirose. Não raras vezes tem que abandonar suas residências para buscar abrigo nas escolas e igrejas.

Embora o Município esteja em desenvolvimento, a infra-estrutura ainda deixa a desejar, pois falta saneamento básico, como canalização de esgoto, asfalto em grande parte do território, creches e postos de saúde em quantidade razoável.

Existe, no Município, usina de asfalto, mas a capacidade é de 12 km/ano, e ainda faltam quase 200 (duzentos) kms a serem asfaltados, portanto, levará, ainda quase 20 (vinte) anos até que esteja totalmente asfaltado. Outra problemática é a falta de segurança pública, que assola o Município. A saúde pública municipal, praticamente está centralizada no hospital e maternidade do Município, reaberto em 2009. Devido a alta demanda, o hospital atende a todos com muita dificuldade, pois moradores dos Municípios vizinhos, como Piraquara, além dos moradores locais, procuram com bastante intensidade.

5 PROPOSTA

Diante das dificuldades apresentadas, faz-se necessário investimento em Políticas Públicas e, para isso, é de grande importância a melhoria na Receita Pública e, especificamente, ao IPTU, como forma de arrecadação municipal para o posterior investimento em áreas deficitárias; além disso, utilizar esse tributo como meio de ampliar a função social, diante das dificuldades enfrentadas pelos moradores.

Nesse sentido, a progressividade do IPTU relaciona-se com os princípios da igualdade e da capacidade contributiva. Segundo CARVALHO,

No Princípio da Igualdade todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. O conceito de igualdade não é fácil determinar, haja vista o caráter plástico, amolda-se aos campos de incidência material das regras jurídicas.⁸

Os destinatários do princípio da igualdade são o Legislativo e os aplicadores do direito, como o executivo e o Judiciário. O Princípio da Capacidade Contributiva está previsto no art. 150, II, da Constituição Federal de 1988, ao prescrever que,

Art. 150. “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, título ou direitos.”

Segundo José Afonso da SILVA,

Esta norma refere-se a todo tributo, indistintamente, inclusive aos impostos de renda e pessoais. Em relação a renda, é necessário considerar a regra da progressividade de acordo com a Constituição Federal, no art. 153, § 2º, I. A igualdade refere-se em sentido jurídico, como paridade de posição, com exclusão de qualquer privilégio de classe, religião e raça, de modo que os

⁸ CARVALHO. Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 151.

contribuintes, que se encontre em idêntica situação, sejam submetidos a idêntico regime fiscal.⁹

Estes princípios estão em consonância com o princípio da função social da propriedade, estabelecido pela Constituição Federal, que condiciona o exercício do direito de propriedade do imóvel urbano aos interesses coletivos locais, fixados no Plano Diretor. Portanto, nada impede que as alíquotas aumentem progressivamente, ano a ano, à medida que o proprietário for reiterando no mau aproveitamento de seu imóvel urbano.

5.1 DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA

A Prefeitura deverá criar uma Lei, visando estabelecer a Área Central como Zona Urbana de Interesse Social, cadastrar os imóveis dessa região, que estarão sujeitos a aplicação da norma. Os imóveis nela situados deverão cumprir função social, com ocupações como moradias, locação, instituição sem fins lucrativos, indústria, prestadora ou comércio. A Prefeitura deverá enviar notificações aos proprietários para que estes enviem seus dados e a Administração Pública possa identificar eventuais imóveis que estão vazios, terrenos ociosos e que não cumprem função social. A partir deste cadastro, a lista destes imóveis com “indícios de enquadramento” na Lei será publicada na Prefeitura e no jornal de grande circulação municipal (em substituição ao Diário Oficial do Município, inexistente em Pinhais) e os proprietários serão notificados. O prazo para a apresentação de dados pelos donos dos imóveis citados será de 90 (noventa) dias a partir da citada publicação.¹⁰ Se os proprietários do imóveis estiverem nesta lista, deverão apresentar documentos e comprovar que os imóveis estão sendo utilizados. Esta comprovação poderá ser apresentada na Secretaria de Finanças ou por meio eletrônico. Há possibilidade de que seja formado uma comissão envolvendo a

⁹ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

¹⁰ PUBLICAÇÃO DA LEI. “Em se tratando de Município em que inexistente imprensa oficial, válida a publicação de Lei que majore o IPTU, na sede da Prefeitura, inclusive porque respeitou o princípio da anterioridade.” – AC 70010616266. **Tribunal de Justiça**, RS, 22ª C Civ, Rel. Des. Carlos Eduardo Z. Duro. Julg. 14.04.2005.

secretaria de Finanças, Econômico, Desenvolvimento Sustentável, Assistência Social, Obras e de Governo, para que sejam analisados estes dados. Àqueles proprietários que comprovarem que seus imóveis cumprem a função social da propriedade urbana ou apresentar proposta de projeto não sofrerá a progressividade do IPTU. Por outro lado, àqueles que não apresentarem documentos ou projetos será aplicada a Lei, ou seja, será majorado gradativamente, aumentando a alíquota do IPTU em relação ao ano anterior, até o teto de 10%, no prazo de cinco anos. As alíquotas previstas para onerar os proprietários serão aplicadas de forma exponencial, além do aumento aplicado a todos os imóveis: 1% (um por cento) no primeiro ano, 2% (dois por cento) no segundo ano, 4% (quatro por cento) no terceiro ano, 7% (sete por cento) no quarto ano e 10% (dez por cento) no quinto. Se a Prefeitura tiver interesse em construir um estabelecimento público no local, a desapropriação será feita no sexto ano. Caso contrário, permanecerá o índice de 10% (dez por cento). Haverá, aqui, a referida progressividade no tempo a que alude o inc. II, § 4º, do art. 182, da CF/1988. Isto, porém, somente ocorrerá sempre com base em Lei, para compeli-lo a ajustar seu imóvel às diretrizes do plano diretor que objetiva, em última instância, a reforma urbana. É através do princípio da capacidade contributiva, graduando-se os impostos, que se atinge a justiça tributária.

A Constituição exige que todos os tributos tenham base de cálculo e alíquota. Para Valéria FURLAN, “A base de cálculo *in abstracto*, também designada por base normativa ou base tributável, é a perspectiva dimensional do aspecto material da hipótese da incidência tributária.”¹¹ Ou seja,

A base de cálculo é elemento estrutural e necessário para todos os tributos, enquanto a alíquota é elemento indispensável para que se apure o débito tributário, pois é um dos elementos integrantes do aspecto quantitativo da hipótese de incidência tributária e traz em seu bojo relevante função de graduar o montante devido, proporcionalmente à capacidade contributiva do sujeito passivo à obrigação tributária. Para fins de IPTU, a alíquota traduz-se numa fração do valor venal, onde a multiplicação da alíquota (fração) pelo valor venal do imóvel ensejará o *quantum* devido.¹²

¹¹ FURLAN, Valéria. **IPTU**. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 95.

¹² Ibidem, p. 110.

O confisco não é admitido em matéria tributária, direta ou indiretamente, por mais difícil que seja a sua conceituação e a fixação de seus limites.

As isenções são um eficaz instrumento para que se alcance a igualdade. O Estado pode e deve delas se utilizar para reduzir as desigualdades sociais, assim como ordenar a vida econômica e social do País.

A Constituição Federal de 1988 dotou a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal de autonomia política e financeira, alcançada pelo exercício da atividade tributária. A base de cálculo do IPTU deve referir-se à propriedade do imóvel urbano. Portanto, adequada a Lei Municipal que a considera como sendo o valor venal do imóvel. É no lançamento do imposto que se apura qual o valor de mercado do imóvel sujeito à tributação. O imposto é calculado de acordo com o valor venal do imóvel, não se considerando o valor dos bens imóveis mantidos em caráter permanente ou temporário no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração ou comodidade (art. 33 e parágrafo único, CTN).

Explica Elizabeth N. CARRAZA,

A progressividade do IPTU é possível para assegurar a função social da propriedade. Sua natureza é extra fiscal, já que visa induzir o proprietário de bem imóvel urbano a obedecer ao Plano Diretor do Município. Essa progressividade está condicionada à existência de um plano diretor e é de natureza extra fiscal. Ela é lícita e legítima, nos termos da Lei municipal, de modo a garantir o atendimento da função social da propriedade.¹³

O imposto é pessoal, pois incide sobre o direito de propriedade do contribuinte, medindo a sua capacidade econômica. Como a propriedade deve atender à sua função social (art. 5º, XXII e XXIII; art. 170, III, arts. 184 e 186, CF/1988) o exercício de seu direito deve estar em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, preservando a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, evitando a poluição do ar e das águas (§ 1º, art. 1.228, Código Civil).

Os objetivos da função social podem ser alcançados mediante obrigações positivas (proprietário construir em terreno ocioso) e como regras impeditivas de ações

¹³ CARRAZA, Elizabeth Nazar. **IPTU e Progressividade**. Curitiba: Juruá, 1996. p.107-112.

(proibição de edificações, visando às funções do urbanismo; ordenamento do crescimento de atividades, segregação de indústrias insalubres, conveniente uso e ocupação do solo, evitando especulação imobiliária).

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentou o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988. O Estatuto define as regras para a política urbana nacional, válidas para todas as cidades acima de 20.000 (vinte mil) habitantes, turísticas ou em região metropolitana, mas todos os municípios podem incorporar seus avanços.

Otilie Macedo PINHEIRO ensina que,

O Estatuto estabelece as novas regras, oferece os instrumentos para organizar a cidade e tem como fundamentos:

- Direito à Cidade e à cidadania;
- Atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;
- Gestão democrática;
- Reconhecimento da cidade informal;

Contudo, para que os objetivos da política urbana sejam alcançados, foram estabelecidas 16 diretrizes gerais, como:

- expansão urbana compatível com os limites da sustentabilidade do Município e do território sob sua área de influência;
- adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos com os objetivos do desenvolvimento urbano;
- recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- ampliação do acesso a terra urbana adequada para a produção de habitação de interesse social para as populações de baixa renda;
- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- regularização fundiária e urbanização de áreas ocupada por população de baixa renda;
- simplificação da legislação urbanística municipal;
- tratamento igual para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.¹⁴

O Superior Tribunal de Justiça entende que “cabe à legislação municipal estabelecer o sujeito passivo do IPTU.” (Súmula nº 399). O CTN, no art. 33, assim preceitua:

Art. 33. A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

¹⁴ PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano Diretor e Gestão Urbana**. Brasília: UAB, 2010. p. 60-62.

Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, amorfoseamento ou comodidade.

O valor venal, para FURLAN, confirma a espécie tributária instituída, pois, sendo a materialidade do fato imponible a propriedade imobiliária a mensuração tem base no valor venal.¹⁵ Assim, a Prefeitura realiza a apuração, tomando em conta as características de toda a área urbana, em função de diversos elementos como material empregado, localização, metragem, característica do solo, entre outros.

5.2 PLANO DE IMPLANTAÇÃO

Tem como finalidade implantar e propor ao dirigente municipal e as autoridades do Poder Legislativo municipal a utilização do IPTU, como ferramenta para otimização dos imóveis em Zona Urbana de Interesse Social, pela manutenção da alíquota aos proprietários que mantêm a função social ou aumento da alíquota àqueles que não a cumprirem, contribuindo, assim, com o desenvolvimento municipal, a partir da iniciativa da Administração Pública. Para isso, a primeira fase é o planejamento, que consiste em definir a área exata da Zona Urbana de Interesse Social e seus limites territoriais. Na segunda etapa, deve-se criar a Lei e enviar à Câmara de Vereadores para sua apreciação. A terceira parte é a divulgação, principalmente aos moradores da área envolvida, da população beneficiária e informar as linhas de ação do grupo.

Nesta etapa, ensina Sandra Inês Baraglio GRANJA, será executado o gerenciamento do projeto,

Que é a aplicação de conhecimento, de habilidades ou de um conjunto de ferramentas e técnicas em atividades do projeto a fim de satisfazer ou exceder às expectativas dos interessados e envolvidos para atingir os objetivos do projeto, como prazo, qualidade, custo, implantação.¹⁶

Para GRANJA,

¹⁵ FURLAN, Valeria. IPTU. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

¹⁶ Ibidem, p. 75.

O controle da implantação compreende todas as situações que demandam atenção e a comparação entre o planejado e o executado. Esse controle compreende todas as operações, tarefas e atividades do projeto que pode ser o controle das tarefas atrasadas ou com alguma restrição, como ex. um parecer jurídico contrário ou uma pendência técnica em relação ao projeto. O gestor municipal do projeto é o responsável por acompanhar as pendências até sua solução, realizando reuniões para que as próximas tarefas possam prevenir problemas futuros.¹⁷

Para a professora GRANJA, “A qualidade do projeto precisa ser controlada pelo gestor, que deverá reunir sua equipe e interessados para avaliar o que foi planejado no projeto.”¹⁸

5.3 RECURSOS

O projeto compreende um ciclo de vida, ou seja, é temporário e possui 3 (três) etapas, quais sejam início, desenvolvimento e conclusão. Esse projeto deve ser viabilizado pela Prefeitura, individualmente, sendo facultativo fazer parcerias com a iniciativa privada, como Associação Comercial, grupos de interesse, organizações não governamentais e até mesmo com a comunidade local.¹⁹ O papel de cada parceiro precisa estar claro, bem como definidas as respectivas responsabilidades e necessitam de recursos, que são os meios utilizados para a viabilização do projeto, como:

- Materiais: mobiliário da prefeitura, papel, caneta, lápis, régua, computador, mesas, cadeiras, etc.
- Organizacionais: A prefeitura, por exemplo, tem diversas secretarias, que deverão participar, no âmbito de sua competência.
- Pessoal: são os quadros de recursos humanos que a prefeitura possui.
- Financeiros: recursos em espécie.
- Cognitivos: recursos de conhecimento que uma pessoa tem.
- Ambientais: como áreas de bem comum, como rios, florestas, ou seja, uma potencialidade de área preservada ou conservada de seu município.
- Poder: são os recursos políticos, como o Executivo e o Legislativo.²⁰

¹⁷ Ibidem, p. 77.

¹⁸ Ibidem, p. 79.

¹⁹ Ibidem, p. 18-19.

²⁰ Ibidem, p. 19.

5.4 RESULTADOS ESPERADOS

É importante, ensina GRANJA,

para análise dos resultados esperados, se houve viabilidade: jurídica, técnica, econômica, ecológica, social, administrativa, de limitação de recursos, de probabilidade de êxito, de medidas políticas governamentais, de relação custo-benefício, riscos sociais, etc.²¹

O resultado final deverá ser satisfatório, atendendo a necessidade da população local, como os imóveis tomados por moradias, pelos proprietários ou inquilinos, comércio, prestadores de serviços, supermercados, clínicas, associações, entre outros, cumprindo com a finalidade social e, por consequência, evitando a mera especulação imobiliária e a degradação patrimonial com os imóveis desocupados.

5.5 RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO-CORRETIVAS

Ensina GRANJA, “Os riscos são fatores externos ao projeto que afetam prazo, qualidade, custo, implantação, segurança patrimonial e pessoal. Por isso, é importante o acompanhamento do projeto, que compreende todas as situações que demandam atenção, como as pendências.”²²

É também a comparação entre o planejado e o executado, ou seja, o controle compreende todas as operações, tarefas e atividades do projeto. Se, por exemplo, os números de imóveis desocupados ou mesmo terrenos vazios persistirem, que medidas devem ser tomadas? Ainda que se aplique a progressividade do IPTU, talvez seja necessária a conscientização dos proprietários da importância do seu engajamento, pois imóveis vazios podem ser ocupados por marginais e usuários de drogas, o que pode aumentar a criminalidade nesta região.

²¹ Ibidem, p. 63.

²² Ibidem, p. 76.

CONCLUSÃO

Finalmente, depois de vencidas todas as etapas, espera-se o resultado atingido. Pode-se concluir que a progressividade fiscal do IPTU, quando utilizada de forma correta é a melhor forma de construir uma sociedade justa e de promover a redução das desigualdades sociais e regionais,²³ preservando-se, ensina FURLAN, “de igual modo, cláusulas pétreas, embora fosse muito mais cômodo para o fisco e não menos atraente sob o aspecto arrecadatário, estabelecer uma única alíquota para o IPTU, sem maiores preocupações acerca do princípio constitucional da capacidade contributiva.”²⁴

Reedificar uma sociedade justa e promover a redução de desigualdades sociais e regionais são objetivos fundamentais que devem ser alcançados por meio da tributação.²⁵

A progressividade do IPTU, como instrumento de equilíbrio social, se efetiva não apenas pela imperatividade fiscal, mas também com educação, cidadania, para construir uma sociedade equilibrada, promovendo a justiça social.

²³ Estabelece a Constituição Federal: art. 34. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...) III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (...).

²⁴ FURLAN, Valéria. Op. cit., p.141.

²⁵ Ibidem, p.142.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANTES, Luiz Antônio; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Gestão Tributária**. Brasília: UAB, 2010.

BORBA, Claudio. **Direito Tributário**. 10. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

CARRAZA, Elizabeth Nazar. **IPTU E PROGRESSIVIDADE**. Curitiba: Juruá, 1996.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FERNANDES, Cintia Estefânia. **IPTU – Texto e Contexto**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

FURLAN, Valéria. **IPTU**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GRANJA, Sandra Inês Baraglio. **Elaboração e Avaliação de Projetos**. Brasília: UAB, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVEIRA, José Jayme de Macedo. **Impostos Municipais: ISS, ITBI, IPTU**. São Paulo: Saraiva, 2009.

PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano Diretor e Gestão Urbana**. Brasília: UAB, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.